

JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL: RETOS Y PERSPECTIVAS

Manlio Fabio CASARÍN LEÓN*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La defensa de la Constitución en un Estado federal.* III. *La Constitución local y su defensa.* IV. *La justicia constitucional en las entidades federativas: ¿un retorno al punto de partida?* V. *Implicaciones en torno al desarrollo de los sistemas locales de justicia constitucional. Análisis de una propuesta.* VI. *A manera de conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

El auge del derecho procesal constitucional local, a partir de los ejercicios de ingeniería constitucional que recientemente han iniciado los estados de la República, como Veracruz, Tlaxcala, Chiapas, estado de México, Querétaro, Nuevo León, Coahuila, Quintana Roo y Guanajuato, entre otros, representa la más viva expresión del tránsito hacia la consolidación del federalismo mexicano del siglo XXI.

Como sabemos, a pesar de que el control constitucional nace en México en el ámbito local con la Constitución yucateca de 1841, y que a partir de 1847 las entidades federativas se ven eclipsadas por casi siglo y medio por el amparo como único medio de defensa constitucional, cuyo monopolio lo ostentan aún los tribunales del Poder Judicial de la Federación, el día de hoy asistimos a un proceso de paulatina reivindicación de la autonomía estadual a través de una nueva lectura y reinterpretación de los artículos 39, 40, 41, 105, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución general de la República.

* Doctor en Derecho público. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y catedrático de la Facultad de Derecho en la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Por tal motivo, los estados miembros del pacto federal se han dado a la tarea de diseñar una serie de mecanismos encomendados a salvaguardar y darle eficacia plena a sus textos constitucionales, en tanto conjunto de normas supremas que se aplican y tienen validez en el territorio de los mismos, de tal suerte que los actos u omisiones de sus respectivas autoridades que invadan o transgredan los ámbitos competenciales asignados a otras, así como aquellos que conculquen derechos fundamentales de los individuos pertenecientes a los mismos, puedan ser anulados o invalidados por órganos principalmente de carácter jurisdiccional, a efecto de que el orden constitucional local sea reintegrado y conserve en todo momento su naturaleza suprema y, por tanto, vinculante.

Sin embargo, a pesar de estos importantes avances, hasta la fecha existen ejercicios totalmente asimétricos y con un alto grado de heterogeneidad en los estados, los cuales, lejos de propiciar una tendencia uniforme hacia el fortalecimiento de la justicia constitucional local, propician una gran cantidad de inconvenientes, que van desde un entendimiento diferente de la Constitución normativa hasta los aspectos más criticados de clonar modelos ajenos de sistemas de control, cuya autoría y diseño original corresponden a otras entidades federadas, así como la ausencia de un proceso integral de constitucionalización de la judicatura ordinaria, sin dejar de mencionar, por supuesto, los frecuentes criterios de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unas veces avalando los sistemas locales de control constitucional y otras veces reteniendo para sí la defensa constitucional, incluso, en asuntos de la competencia de los estados federados.

Con ello, la única consecuencia que podemos extraer apunta hacia la afirmación de que el Poder Judicial de la Federación —no obstante que la propia Corte ha realizado algunos intentos de autocontrol por la vía interpretativa, avalando en algunas de sus resoluciones la constitucionalidad de los mecanismos de defensa de los textos supremos locales— seguirá teniendo la última palabra en materia de control constitucional, al poder revisar prácticamente toda resolución que emane de los órganos estatales.

Así las cosas, se impone la necesidad de diseñar mecanismos de tutela integral de las Constituciones locales, que coexistan y se complementen con aquellos creados para la defensa de la Constitución federal; esto es, se trata de que el poder revisor delimite desde la norma suprema los ámbitos de validez y alcances de uno y otro ámbito, a fin de lograr el fortalecimiento

lecimiento del Estado democrático de derecho, cuyos presupuestos esenciales se reconducen a la idea de Constitución como norma jurídica suprema y vinculante, así como a la consagración de valores y principios tales como la tutela efectiva de los derechos fundamentales y la garantía institucional de nuestro federalismo.

Como hipótesis de trabajo sostengo que si bien el control constitucional local es ya una realidad en algunas entidades federativas, lo cierto es que los procesos mediante los cuales ha discurrido su establecimiento, así como los debates en torno a inminentes procesos de reforma en algunos otros, presentan altos índices de heterogeneidad, escasa utilización y pronósticos reservados acerca de su efectividad, derivados de la ausencia de principios esenciales en cuanto a mecanismos, sujetos legitimados, órganos, parámetro y alcances del referido control.

En estas breves reflexiones intentaré aportar algunos elementos en torno al debate de las condiciones necesarias para hacer realidad en nuestro país un sistema articulado de defensa constitucional, como pieza esencial del Estado democrático de derecho.

II. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN EN UN ESTADO FEDERAL

La defensa constitucional comprende instituciones tanto sustantivas como instrumentales que han surgido a través de la historia, y que atendiendo a criterios axiológicos encierra la necesidad de que los individuos pertenecientes a una comunidad política, respeten y hagan respetar por todos los medios posibles las reglas básicas y fundamentales de su convivencia; en otras palabras, se trata de figuras o mecanismos de resolución de conflictos derivados de la aplicación de las normas fundamentales, principalmente en lo que atañe al ejercicio del poder público a cargo de los órganos del Estado, encaminados a conservar la normativa constitucional, previniendo su violación, reprimiendo su desconocimiento y logrando el desarrollo y evolución de las disposiciones constitucionales, a fin de adaptarlas a la realidad.

Este control llevado a cabo por los órganos previstos en el ordenamiento jurídico, sean jueces, tribunales, parlamentos u otra clase de entidades públicas, conforman la denominada justicia constitucional; en tanto que la competencia establecida por la Constitución para que la resolución de dichas controversias sea encomendada a tribunales especializados creará lo que se conoce como jurisdicción constitucional. De

esta manera, la jurisdicción constitucional forma parte de la justicia constitucional, la cual, como hemos visto, comprende supuestos más amplios de defensa de la Constitución.¹

La institución del control de la constitucionalidad es una pieza indispensable y necesaria en el engranaje normativo de un Estado federal, en tanto supone —como advierte Kelsen— un Estado relativamente descentralizado.² Esto quiere decir que por virtud del mismo coexisten un conjunto de normas válidas y autoridades que ejercen jurisdicción, unas para la totalidad del territorio estatal y otras para determinadas porciones del mismo, siendo necesaria la articulación de ambos sistemas por una norma superior que los delimite en sus respectivos ámbitos de validez, de tal suerte que se afirme la unidad del orden normativo, y por ende, la del orden estatal. Esta norma suprema, que delimita los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos constitutivos de la federación y de los diversos órdenes locales, es la Constitución del estado federal.

Por ello, en este tipo de organización estatal encontramos, cuando menos, tres órdenes normativos diferentes:

- a) El orden constitucional
- b) El orden federal, y
- c) Los órdenes locales.³

¹ Algunos autores como Manuel Aragón, sostienen que los términos “justicia constitucional” y “jurisdicción constitucional” no son términos equivalentes, tal y como fueron concebidos en el modelo kelseniano, donde el tribunal constitucional era el único que aplicaba la Constitución, ya que en el periodo de entreguerras se recibe en Europa el concepto norteamericano e iberoamericano de control constitucional, donde la norma fundamental se reputa directamente aplicable por todos los jueces y tribunales. *Cfr. 25 años de justicia constitucional en España*, ponencia general presentada dentro del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla, 2003, p. 1.

² Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, pp. 376 y ss.

³ Así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia en nuestro país en la tesis: “Controversia constitucional. Los diversos órdenes jurídicos establecidos en la Constitución federal tienen autonomía funcional y asignaciones competenciales propias. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que por lo general son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes”. Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Desidentes: José

La Constitución del Estado federal, en consecuencia, es simultáneamente Constitución del orden subordinado de la federación, válido sobre la totalidad del territorio y, además, norma o complejo normativo que establece las bases de las Constituciones de las entidades federadas.⁴ En otras palabras, la norma fundamental debe considerarse superior a los órdenes normativos de la federación y de los estados, en tanto que ella misma determina los procesos de creación de las normas federales, y proporciona aquellos principios esenciales sobre los cuales se deben estructurar los ordenamientos locales. De esta manera, el criterio para distinguir los ámbitos normativos federal y local, subordinados a la Constitución federal, no es el de jerarquía, sino el de competencia, al ubicarse en un mismo plano con relación a aquélla.⁵

Ahora bien, si la esencia de la Constitución del Estado federal consiste en la división de competencias entre el orden subordinado de la federación y el de los órdenes de los estados federados, así como el establecimiento de valores y principios supremos (v. g. los derechos fundamentales), todo acto realizado por cualquier autoridad, sea ésta federal o local, en contravención a los contenidos y límites competenciales impuestos por aquélla, se traduciría en la violación de alguna norma fundamental.⁶ En este caso

de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X*, septiembre de 1999, Página: 709, Tesis: P./J. 95/99.

⁴ Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossío Díaz, José Ramón y Pérez de Acha, José Luis (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, p. 25.

⁵ Legislaciones federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional. Octava Época, Tesis 3a./J.10/91, Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Apéndice de 1995*, tomo I, Parte SCJN, página: 185, Tesis: 186.

⁶ Schmill, Ulises, “Esquema de una teoría sistemática sobre la constitución de 1917”, *Anuario de Derecho Público. Los controles constitucionales*, México, núm. 1, 1997, p. 210.

se hace necesaria la existencia de órganos jurisdiccionales especializados que tengan la posibilidad de anular o invalidar dichos actos, a efecto de preservar la institución del control de la regularidad constitucional.

III. LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y SU DEFENSA

El Estado federal se caracteriza por el hecho de que las entidades federadas poseen un grado de autonomía constitucional limitada, al encontrarse ligadas por ciertos principios consagrados en la Constitución federal.⁷ Sin embargo, hacia el interior de aquéllas existe un orden normativo de naturaleza suprema, el cual determina los procesos de creación y contenidos de normas secundarias y derivadas, tales como leyes, decretos, bandos y disposiciones reglamentarias, así como la existencia de poderes y autoridades cuya actuación se encuentra prevista y regulada en dicho orden. Este conjunto de normas de naturaleza suprema que opera en el ámbito interno de los miembros del pacto federal constituyen lo que se denomina Constituciones locales.

La importancia del control constitucional local sólo tiene razón de ser —como explica Elisur Arteaga— cuando se da esa relación de supremacía y dependencia entre Constitución y leyes ordinarias, entre constituyente y autoridades constituidas; esto es, si las Constituciones locales son de naturaleza suprema y existe la posibilidad de que las autoridades realicen actos que sean contrarios a ellas, y afecten a particulares o invadiendo esferas de competencia determinadas, lo lógico es que existan sistemas de defensa por virtud de los cuales se anulen, se dejen sin efectos o se sancione a los autores de dichos actos.⁸

Es importante destacar que los textos constitucionales locales son supremos en virtud de que regulan la organización, funcionamiento y facultades de poderes u órganos que, aun cuando su existencia esté contemplada por la Constitución federal, necesitan ser estructurados y delimitados en su órbita competencial. Por tal motivo, las autoridades ordinarias locales tienen la naturaleza de entidades constituidas y no constituyentes, al encontrarse supeditadas tanto a la Constitución general co-

⁷ Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 378.

⁸ Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, 2002, t. III, pp. 2915-2922.

mo a las particulares de cada una de las entidades federadas; es decir, sólo pueden actuar en aquellos casos en que ambos ordenamientos, o las leyes emanados de ellos, les autoricen.⁹

En este orden de ideas, el tema del control de la constitucionalidad local se puede comprender en virtud de que los miembros del pacto federal tienen que cumplir y hacer cumplir un orden jurídico fundamental. Por ello, en función de los mecanismos de tutela diseñados en la norma suprema local, se podrán definir los contenidos, alcances y límites en la actuación de los órganos encargados del referido control, a efecto de mantener la vigencia y eficacia de la misma. A semejanza de la Constitución federal, las entidades federativas deberán contar también con una garantía jurisdiccional de sus Constituciones, encomendada básicamente a jueces o tribunales del orden local.¹⁰

Así las cosas, los sistemas de control sólo podrán estar referidos a controversias que se susciten con motivo de violaciones a las Constituciones estatales, ya sea por actos u omisiones de las autoridades de este ámbito competencial, derivados del ejercicio de una facultad prevista o consagrada en las propias normas supremas locales o leyes que de ella emanen, de tal suerte que sean las propias autoridades de los estados las competentes para conocer, en principio, de los cuestionamientos que se hagan respecto de la constitucionalidad de dichos actos. Ningún acto de autoridad local puede estar por encima de su propia Constitución.¹¹

Para el caso de que las autoridades locales apliquen disposiciones, o contravengan con su actividad de manera directa la Constitución federal, los jueces o tribunales locales estarán impedidos para conocer de dichas controversias, toda vez que su ámbito competencial es excedido, y entonces se requiere que un órgano jurisdiccional adscrito al orden constitucional nacional sea el encargado de calificar la conformidad o contravención a la misma.

⁹ *Ibidem*, p. 2919.

¹⁰ Recordemos que una Constitución a la que le falta la garantía de anulabilidad de los actos que van en contra de ella no puede reputarse plenamente obligatoria en su sentido técnico-jurídico. Al respecto, véase la obra de Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, en *Anuario de la Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, 1971.

¹¹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 2921.

IV. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: ¿UN RETORNO AL PUNTO DE PARTIDA?

Decíamos anteriormente que el Estado federal contiene en sus estructuras un grado de descentralización relativa. Sin embargo, ésta no debe verse únicamente desde el punto de vista formal, sino con todas las implicaciones sustantivas que conlleva el ideal democrático en una sociedad. Es decir, cuando se habla de esta forma de organización estatal, en realidad se alude de manera general a un principio de descentralización de la vida política, económica, social y cultural, de tal suerte que entre las entidades que dan vida a la federación y esta última se advierta el equilibrio, coordinación y cooperación en la búsqueda de fines supremos, articulando una unidad con respeto a la diversidad. Por ello, hay quienes afirman que el Estado federal es la fórmula perfecta de las organizaciones sociales, dado que representa el punto intermedio entre los Estados unitarios y aquellos con características típicas de una confederación.

En México, la justicia constitucional local se justifica en las facultades que les corresponden a los estados federados, al permitirles desarrollarla dentro de su régimen interior.¹² Los principios del pacto federal

¹² Sirve para ilustrar lo anterior la siguiente tesis de la Corte: “Leyes locales. Emanan del ejercicio del poder soberano de los Estados de la Unión. La Ley Fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (artículo 40), señala que ésta es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (artículo 41), establece que dicho poder se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la propia Carta Magna y las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los Poderes Federales en favor de los Estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los Poderes de la Unión deleguen en favor de los Estados facultades que les son propias -salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro-, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y

consagrados en los artículos 39, 40, 41, 105, 115, 116, 122, 124 y 133, permiten diseñar un modelo de federalismo judicial que tiene como objetivo legitimar la coexistencia, básicamente a partir de un modelo dual, de un sistema —a mi juicio— integral, complementario, subsidiario y coadyuvante para la defensa constitucional. Veamos.

Tanto la justicia federal como la local tienen, de acuerdo con este sistema de distribución de competencias, una doble función: en el caso de la primera, la justicia constitucional, que se deriva de los artículos 41, 99, 103, 105, 106 y 107 de la Constitución general, y la justicia ordinaria establecida en el artículo 104; mientras que la segunda contará con una justicia constitucional y ordinaria local, establecida en los artículos 41, 116, 124 y 133 de la carta magna federal, a efecto de resolver los asuntos de régimen interno de los estados.¹³

Sin embargo, existen a mi juicio dos razones por las cuales la justicia constitucional local no tuvo en el pasado mayor desarrollo. La primera (y la más importante), el centralismo judicial imperante desde el siglo XIX, mediante el cual el Poder Judicial de la federación asume por vía de la garantía de legalidad la definitividad de los asuntos eminentemente locales,¹⁴ aunado también al centralismo político y económico imperante en nuestro país durante el siglo XX, en donde los miembros del pacto federal fueron despojados paulatinamente de una gran cantidad de facultades a favor de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la federación.

la razón de ser del sistema federal”. Amparo en revisión 5261/76. “Gas de Huatusco”, S. de R.L. 7 de agosto de 1979. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* 127-132. Primera parte, página: 227. Tesis aislada.

¹³ Ríos, Luis Efrén, “La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad local: pasado, presente y futuro”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, México, Fundap, 2003, p. 339.

¹⁴ En efecto, a través del amparo judicial y, recientemente a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad de revisar actos y resoluciones de órganos y tribunales locales, a partir del estudio de cuestiones de legalidad y de constitucionalidad local, lo que representa en la práctica una subordinación de la justicia estadual a la federal, lo que entre otras cuestiones vulnera los principios constitucionales de “justicia pronta y expedita”, acarreando un elevado costo económico y tiempos excesivos en detrimento de las partes. Cfr. Solorio Ramírez, Daniel, “La soberanía interior de los estados. Esa entelequia constitucional (a propósito del proyecto para una nueva ley de amparo”, en De Andrea Sánchez, Francisco José (coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, 2001, pp. 17-20.

Y la segunda, como consecuencia de la anterior, la incapacidad de las entidades federativas para desarrollar sistemas de control constitucional en sus respectivos ámbitos de gobierno, que de manera definitiva resuelvan asuntos de su exclusiva competencia, de tal modo que ante esta inercia centralizadora consideran que dichas cuestiones deben ser resueltas por la federación, sometiendo, incluso, sus problemas de constitucionalidad local al conocimiento del Poder Judicial Federal.

Al no existir en los estados sistemas de control constitucional, cuando se trata de actos de autoridades locales (incluyendo las municipales) que afecten a particulares, es de suponerse —como apunta Elisur Arteaga— que sigan recurriendo al juicio de amparo argumentando violaciones a la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución general. De la misma forma, cuando se trata de poderes o autoridades locales que invaden entre ellos su esfera de competencia, es de esperarse que recurran a la controversia constitucional, invocando como concepto de invalidez el que se trata de una autoridad incompetente, y, por tanto, viola de manera indirecta lo preceptuado por el artículo 16 citado.¹⁵

Por las anteriores consideraciones, resulta lógico que este problema repercuta de manera negativa en la percepción de los justiciables, al diferenciar —incluso hasta nuestros días— una justicia de dos calidades: la federal y la estadual, teniendo la primera un mayor grado de confianza y aceptación, por ser, entre otros factores, los tribunales adscritos a este ámbito competencial aquellos que dictan sus resoluciones de manera definitiva e inatacable. Además, siguiendo a Daniel Solorio,¹⁶ a partir de la centralización judicial, ni la sociedad ni los poderes públicos mostraron interés en invertir recursos para mejorar la administración de justicia en los estados, no obstante que en 1987 se realizaron importantes reformas a los artículos 17 y 116 de la Constitución federal para fortalecer este rubro.¹⁷

Sin embargo, a pesar de todo lo dicho, algunos autores sostienen que si el siglo XIX fue del constitucionalismo protector de las garantías individuales, y el XX de la tutela de las garantías sociales, el siglo XXI será del constitucionalismo estatal. Por ello, la necesidad de reivindicar la soberanía, libertad y autonomía de los estados (y también municipios), de

¹⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 2922.

¹⁶ Solorio Ramírez, Daniel, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷ *DOF*. 17/03/87. En dichas reformas se establecen las bases normativas para garantizar la independencia y autonomía necesaria a los tribunales judiciales de los estados para el ejercicio de sus funciones.

conformidad con los principios y límites establecidos en la Constitución federal y las particulares de cada uno de ellos.¹⁸

Para lograr lo anterior, el punto de partida será el desarrollo de sistemas integrales de justicia constitucional local, a efecto de garantizar la supremacía y fuerza vinculante de sus textos supremos, de tal suerte que los estados puedan acceder a una mejor calidad en su impartición de justicia. De la misma forma, también será necesario definir con mayor precisión la articulación de dichos sistemas de protección constitucional con aquel establecido en la Constitución general, básicamente a partir de reformas a esta última, que establezcan los principios esenciales en torno a los cuales los estados deberán realizar esta clase de ejercicios.

V. IMPLICACIONES EN TORNO AL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS LOCALES DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISIS DE UNA PROPUESTA

Antes de entrar en el tema medular del presente trabajo quisiera mencionar de manera breve que el fenómeno del nacimiento, desarrollo, expansión y consolidación de los sistemas de justicia constitucional en el mundo, primordialmente dirigidos a la limitación y racionalización del poder político, ha traído consigo el surgimiento de la disciplina más joven de la ciencia del proceso, formada a partir de los estudios de frontera entre el derecho procesal y el derecho constitucional, teniendo como antecedentes inmediatos, por un lado, la idea de Constitución como norma suprema vinculante del ordenamiento jurídico, y por otro, la necesidad de los Estados modernos de contar con órganos, así como instrumentos o mecanismos procesales para garantizar la vigencia y efectividad de sus preceptos.¹⁹

El derecho procesal constitucional, que en sus orígenes representa el fruto de la expresión normativa de las categorías e instituciones procesales, atribuida a notables procesalistas de fines del siglo XIX y principios del XX, inicia a partir de la segunda posguerra su paulatina inserción

¹⁸ Benítez Treviño, V. Humberto, *La sala constitucional del estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*, México, UNAM-LV Legislatura del Estado de México, 2005, p. 67.

¹⁹ Casarín León, Manlio Fabio, "Balances y perspectivas del derecho procesal constitucional mexicano", en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004, pp. 310-316.

dentro de las cartas constitucionales e instrumentos internacionales, pretendiendo convertirse en el medio por virtud del cual los individuos, órganos estatales y, en general, los actores sociales, acceden a la prestación jurisdiccional del Estado con el fin de satisfacer uno de los valores esenciales del ser humano, como lo es el derecho fundamental a la justicia, dejando atrás la prístina concepción del proceso como simple trámite regulado por códigos y leyes ordinarias.²⁰

A pesar de que no es un tema pacífico en la doctrina, es menester mencionar que tradicionalmente se han utilizado diferentes acepciones para identificar a nuestra disciplina, tales como justicia constitucional, jurisdicción constitucional, defensa constitucional y control constitucional, entre otras; sin embargo, como señala el profesor Héctor Fix-Zamudio,²¹ existen ciertos matices entre las referidas denominaciones.

Para el caso que nos ocupa, diremos que el derecho procesal constitucional tiene como objeto de estudio las denominadas “garantías constitucionales”,²² entendiendo éstas como los medios de carácter eminentemente procesal o procedimental, encaminados a reintegrar el orden constitucional vigente cuando el mismo ha sido desconocido o violado.²³

A efectos de sistematizar su estudio y comprender de mejor manera su incidencia en la realidad, al derecho procesal constitucional se le ha clasificado en cuatro sectores, a saber:²⁴

²⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p. 17.

²¹ Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en la obra colectiva coordinada por Eduardo Ferrer Mac Gregor, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., tomo I, p. 165.

²² El sentido moderno del concepto garantías constitucionales nos permite separar con claridad la idea de derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales, que tanta confusión ha causado, al pretendérseles dotar de igual significado. En efecto, por derechos humanos entendemos aquellas categorías *a priori* de validez universal que tienen un fundamento filosófico reconducido a la dignidad de la persona humana, mismos que los Estados se deben limitar a reconocer y proteger; por derechos fundamentales se entienden aquellos derechos humanos consagrados por las cartas constitucionales de los Estados, con una extensión y modalidades para su ejercicio determinadas; y por garantías individuales, aquellos derechos fundamentales establecidos en nuestra Constitución, particularmente en el título primero, los cuales se han denominado de esa manera, dada la influencia francesa que hereda el Constituyente mexicano de 1917.

²³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 169.

²⁴ En este punto seguimos al profesor Héctor Fix-Zamudio, quien a su vez desarrolla el pensamiento del jurista italiano Mauro Cappelletti, “Breves reflexiones sobre el con-

- 1) *Derecho procesal constitucional de la libertad*. Se forma con todos los medios que se utilizan para la tutela de los derechos humanos consagrados en los documentos constitucionales.²⁵ En México, el ejemplo paradigmático sería el juicio de amparo.
- 2) *Derecho procesal constitucional orgánico*. Está dirigido a la resolución de los conflictos que se pueden suscitar entre los diversos órganos del poder, en relación con el alcance de sus competencias y atribuciones señaladas en las normas constitucionales.²⁶
- 3) *Derecho procesal constitucional transnacional*. Se refiere a los mecanismos para la tutela de las normas fundamentales nacionales en sus relaciones con las disposiciones externas, ya sea a través de instrumentos de resolución de conflictos, derivados de la aplicación de las disposiciones internacionales que afecten el orden interno o por procedimientos para resolver contradicciones entre las normas internacionales y las disposiciones constitucionales²⁷ y
- 4) *Derecho procesal constitucional local*. Que comprende los distintos instrumentos encaminados a proteger, dentro de los Estados federales, descentralizados o autonómicos, la normativa constitucional de sus entidades federadas, provincias o comunidades autónomas.

Este reciente y novedoso sector comprende las garantías constitucionales que las Constituciones locales han ido incorporando a efecto de salvaguardar la integridad de sus preceptos, como es el caso de Veracruz (febrero de 2000), Querétaro (septiembre de 2000), Coahuila (marzo de 2001), Guanajuato (marzo de 2001), Tlaxcala (mayo de 2001), Chiapas (noviembre de 2002), Quintana Roo (noviembre de 2003), Nuevo León (julio de 2004), y estado de México (julio de 2004).

cepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, *cit.*, pp. 182-194. De la misma forma, en el cuarto sector adoptamos la propuesta de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, pp. 53 y 54.

²⁵ En nuestro orden jurídico contamos dentro de este sector al juicio de amparo, el procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales, el juicio político, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia y el recientemente incorporado procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado.

²⁶ En este sector encontramos a las controversias constitucionales, acciones de constitucionalidad y el juicio de revisión constitucional electoral.

²⁷ En este sector tenemos únicamente al juicio de amparo y a las acciones de inconstitucionalidad, por cuanto hace al control de regularidad constitucional de los tratados internacionales.

En la mayoría de éstos, sus textos constitucionales contemplan actualmente como atribución del órgano Judicial supremo, ya sea el pleno del tribunal superior de justicia o salas constitucionales adscritas al mismo, el conocimiento y sustanciación de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, además de especies de amparo local (en algunos de ellos), e incluso otros medios de control que no existen a nivel federal, como las acciones por omisión legislativa,²⁸ o la cuestión de inconstitucionalidad.²⁹ Además, en el caso concreto de Coahuila, existe una suerte de control difuso (que a nivel federal está prohibido por vía de interpretación jurisprudencial, no obstante lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución general), al preverse la posibilidad de que cuando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a la normativa suprema local, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto, existiendo la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia revise la resolución respectiva de forma definitiva e inatacable.³⁰

Tan sólo analizar con detalle cada una de estas experiencias desbordaría por mucho el propósito del presente trabajo, por lo que me circunscribiré únicamente a exponer cuáles serían las implicaciones en torno al desarrollo de dichos sistemas de justicia constitucional, partiendo del presupuesto de la gran heterogeneidad con la cual se han presentado, lo que lejos de favorecer una tendencia uniforme hacia su fortalecimiento propician una gran cantidad de inconvenientes, así como las posibilidades de su desarrollo a partir de los criterios interpretativos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A continuación expongo algunos de ellos.

²⁸ Este tipo de acción procede, generalmente, cuando el Poder Legislativo deja de realizar en cierto tiempo un acto exigido por la Constitución; en este caso, el desarrollo de los preceptos del texto supremo por una ley, a efecto de que sean puntualmente cumplidos.

²⁹ Llamada también “duda de ley”; es el procedimiento mediante el cual las autoridades judiciales acuden al órgano encargado del control constitucional a efecto de plantearle la conformidad o no con la Constitución, de una norma que están aplicando en un determinado proceso judicial. Con esta figura se intenta conciliar el principio de sujeción del juez a la ley con el de eficacia directa de la Constitución.

³⁰ Para una exposición detallada de estos sistemas de justicia constitucional, me remito a las siguientes obras: Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, cit.; Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, y Gudiño Pelayo, José de Jesús et al. (coords.), *Controles constitucionales*, México, Fundap. 2005.

Tomando en consideración las reformas a los estados mencionados, podemos advertir fácilmente en el siguiente cuadro, las asimetrías existentes.

<i>Mecanismos Estado</i>	<i>Amparo local</i>	<i>Controversias</i>	<i>Acciones inconst.</i>	<i>Omisión legislativa</i>	<i>Queja MP³¹</i>	<i>Cuestión de inconst.</i>
Veracruz ³²	—	—	—	—	—	—
Tlaxcala	—	—	—	—		
Chiapas		—	—	—		—
Quintana Roo		—	—	—	—	
Coahuila		—	—			—
Nuevo León		—	—			
Querétaro		—				
Estado de México		—	—			
Guanajuato		—	—			

De los nueve estados, todos cuentan con el mecanismo de la controversia constitucional, ocho con acciones de inconstitucionalidad (con excepción de Querétaro), cuatro con la acción por omisión legislativa (Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo), tres con la llamada cuestión de inconstitucionalidad (Veracruz, Chiapas y Coahuila), dos con amparo local (Veracruz y Tlaxcala) y dos con el recurso de queja contra las determinaciones del Ministerio Público (Veracruz y Quintana Roo).

En todos ellos podemos detectar una serie de problemas comunes, tales como:

a) La falta de reglamentación de algunos de sus mecanismos de control, donde Veracruz es el caso paradigmático a pesar de ser pionero en la materia, pues con excepción del juicio para la protección de derechos

³¹ Algunos autores consideran que el recurso de regularidad contra los actos del Ministerio Público reviste meras cuestiones de legalidad, y no de constitucionalidad, lo que en efecto sucede en la práctica.

³² Con la reforma integral publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* el 3 de febrero de 2000, Veracruz inaugura el elenco de medios de control constitucional local, mismos que por voluntad del Constituyente se establecen para una defensa integral de su Constitución. Desafortunadamente, en las demás entidades federativas le siguen ejercicios de reforma constitucional con un grado menor de completud, a pesar de que la gran mayoría de ellos son inspirados por la experiencia veracruzana.

humanos,³³ hasta la fecha no existe un procedimiento establecido en ley que regule la manera de sustanciar y resolver los restantes, haciendo prácticamente ineficaces los preceptos constitucionales que los consagran. Resulta absurdo que a pesar de contar con una acción por omisión legislativa consagrada constitucionalmente, los órganos locales legitimados no puedan acudir a ella por falta de desarrollo legislativo.³⁴

b) La incorrecta denominación de algunos de estos instrumentos de tutela constitucional local, como es el caso de Tlaxcala (artículo 81, fracción II, CT) y Guanajuato (artículo 89, fracción XV, CG), donde a las controversias constitucionales les denominan “juicio de competencia constitucional” y “controversias legales”, respectivamente, cuando en realidad esta clase de mecanismos comprenden los conflictos de competencia (entre órganos de distinto ámbito de gobierno), pero también de atribución (entre órganos del mismo nivel gubernamental).

c) La aplicación supletoria de leyes procesales ordinarias a la sustanciación de procesos eminentemente constitucionales, como es el caso del estado de México (artículo 11 de la Ley Reglamentaria), en donde se aplica con ese carácter el Código de Procedimientos Administrativos. A este respecto, sería deseable que el legislador regule la materia exhaustivamente, de tal suerte que la sustanciación y resolución de este tipo de asuntos se reconduzca por su importancia a la aplicación de la norma suprema local y su ley reglamentaria, evitando con ello problemas de aplicación en disposiciones de uno u otro ordenamiento que pueden llegar a ser, incluso, contradictorias.

d) La falta de supuestos más amplios de legitimación y objetos de control en el caso del ejercicio de algunos de estos mecanismos. Por ejemplo, volviendo al caso de Veracruz (artículo 65, fracción II, CV), la legitimación para recurrir a la acción de inconstitucionalidad se encuentra restringida en comparación con la que existe para la promoción de la acción respectiva de carácter federal, pues ni el procurador de justicia del estado ni los partidos políticos (ni en todo caso los ayuntamientos o concejos municipales) pueden ejercerla; de la misma manera, sería deseable que

³³ Ley Reglamentaria publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* el 5 de julio de 2002.

³⁴ En cambio, algunos estados ya cuentan con una ley de control constitucional, como Guanajuato, Tlaxcala, Chiapas y estado de México, que a pesar de algunas deficiencias representan un paso significativo para hacer efectiva la tutela de sus textos supremos.

también fueran incluidos los órganos constitucionales autónomos locales y, en general, ¿por qué no hablar de una acción popular de inconstitucionalidad?³⁵ En cambio, se otorga personalidad al gobernador para acudir a reclamar la inconstitucionalidad de una ley emitida por el Congreso local, aun cuando en principio goza del derecho del veto. De la misma forma, el objeto del control se debería ampliar a normas distintas de aquellas que emite el Legislativo, tales como reglamentos administrativos, bandos u ordenanzas municipales, entre otros.

e) La ausencia de una magistratura constitucional especializada que establezca la definitividad en sus resoluciones, en donde los casos del estado de México (artículo 5, CEM), donde cuenta con una sala constitucional de carácter accidental y no permanente; de Quintana Roo (artículo 105, CQR), que establece una sala constitucional y administrativa integrada por un solo magistrado, y de Veracruz (artículo 64, fracción III, CV), que cuenta con una sala constitucional de instrucción en tres de los procesos constitucionales más importantes (controversias, acciones de inconstitucionalidad y por omisión legislativa), son un buen ejemplo de ello.

f) La contradicción en la sustanciación de sus procesos, donde Veracruz vuelve a ser un caso específico, al reconocer en su Constitución, derechos humanos de tercera y cuarta generación, que se tutelan generalmente a partir del interés legítimo, por tratarse de derechos difusos, como el consagrado en su artículo 8 (derecho al medio ambiente salvable y equilibrado); sin embargo, la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos establece que para la procedencia de la acción, los particulares deberán acreditar un interés jurídico, tal y como lo establece su artículo 6.

Otros casos serían en el estado de México y Tlaxcala, cuando en el primero de ellos la ley reglamentaria de los procesos constitucionales (artículos 47 y 48) configura a la sala constitucional como autorreferente, al conocer ella misma del recurso jerárquico de revisión en contra de

³⁵ No desconocemos que algunos estados, como Coahuila, le otorgan legitimación para acudir en vía de controversia constitucional a las entidades paraestatales y paramunicipales. Al respecto, considero que esto es erróneo, dado que dichas entidades se ubican una en la esfera formal del Poder Ejecutivo (gobernador del estado), dependiendo indirectamente de él, y la otra dependiendo indirectamente del ayuntamiento. Por tanto, el único legitimado para ejercer este medio de control es el órgano primario del estado, como lo es el titular del Poder Ejecutivo local y el municipio respectivo.

sus propias determinaciones (cuando bien podría conocerlo el pleno del Tribunal Superior de Justicia), además de establecer excesivas hipótesis para su procedencia, en detrimento de la celeridad de los procesos; asimismo, establece en el artículo 19 del referido ordenamiento, que la ampliación de la demanda en controversias constitucionales se sustanciará en cuaderno por separado, lo que rompe con el principio de indivisibilidad de la acción. Para el caso del segundo de ellos, se establece la posibilidad de la reconvencción (artículos 23 y 28 de su Ley Reglamentaria) en todos los procesos constitucionales que regula, olvidándose que los mismos —salvo la acción por omisión legislativa— son de carácter objetivo, es decir, tienen como finalidad la anulación o invalidez del acto o norma impugnada. Por ello, no tiene sentido hablar de dicha figura, y

h) Su desconocimiento para los habitantes de los estados y jueces ordinarios locales, aunado a la desconfianza en la justicia estadual, con preferencia de la federal.

Con este panorama muy general, y consciente de que he dejado de lado muchos otros problemas fundamentales que espero abordar en otra ocasión, procedo a explicar las posibilidades de desarrollo de los sistemas locales de control constitucional a partir de su articulación con el sistema federal contenido en la Constitución general de República, básicamente a partir de los criterios interpretativos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para tal efecto, tomo como punto de referencia dos casos paradigmáticos resueltos por nuestro máximo tribunal.

El primero de ellos se refiere al caso “Temixco”,³⁶ en el cual la Corte —por mayoría de votos— estimó que se encuentra facultada para estu-

³⁶ Controversia constitucional. “El control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carte Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones

diar, en vía de controversia constitucional, cualquier concepto de invalidez que formule la parte actora, independientemente de su contenido. Es decir, no sólo se encuentra autorizada para examinar cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, sino que tiene el deber de hacerlo para responder con fidelidad a la responsabilidad que se le ha conferido, de vigilar celosamente a través de los diferentes medios de control de rango constitucional, que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado.³⁷

Como podemos observar, la instrumentalización y eficacia de los mecanismos de control, y el hecho de que en ocasiones, sosteniendo el criterio de violaciones indirectas a la Constitución federal, la Corte haya entrado a conocer asuntos del orden local, cerraron la puerta a un eventual control de constitucionalidad en las entidades federativas; de esta forma, los documentos constitucionales locales quedaron desprotegidos ante cualquier trasgresión a sus ordenamientos, destruyéndose la noción de supremacía, al llegar al extremo de identificar ley constitucional con ley secundaria. En otras palabras, los problemas de constitucionalidad local se abordaron por nuestro máximo tribunal como cuestiones de mera legalidad.

de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control". Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Septiembre de 1999. Página: 703. Tesis: P./J. 98/99. Jurisprudencia.

³⁷ Al respecto, véase el interesante voto particular formulado por el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en donde realiza un excelente resumen de los argumentos que sustentaron el criterio de la mayoría, y realiza una férrea defensa de la autonomía de las entidades federativas como rasgo esencial de nuestro federalismo.

Sin embargo, años más tarde la Corte otorgó su aval, mediante una tesis aislada, para que las entidades federativas diseñen mecanismos de tutela integral en sus respectivas Constituciones. Esta tendencia se ve reflejada primordialmente a partir del caso Veracruz, donde el 9 de mayo de 2002 el Tribunal pleno resolvió diversas controversias constitucionales (10, 15, 16, 17 y 18/2000)³⁸ presentadas por varios ayuntamientos, que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

El pleno de la Corte (por mayoría de votos) estimó constitucional la reforma aludida, al estimar esencialmente que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar a la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución, como lo es la Sala Constitucional, sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal; además de que el instrumento local prevé la reparación del daño, característica ésta que difiere con el juicio de amparo federal.

Asimismo, se argumentó que los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la normativa suprema federal establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un pacto federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones locales. Esta autonomía, incluso, se prevé de manera directa en el artículo 116, fracción II de la Constitución federal, que establece la posibilidad de que los poderes de los estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales y mediante las reglas que señalen dichos ordenamientos locales.³⁹

³⁸ Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los ayuntamientos de Xalapa (10/2000), La Antigua (15/2000), Córdoba (16/2000), Tomatlán (17/2000) y San Juan Rodríguez Clara (18/2000).

³⁹ Dicho criterio del pleno de la Suprema Corte de Justicia quedó reflejado en la tesis XXXIII/2002, que a la letra dispone: "Controversia constitucional. La facultad otorgada a la sala constitucional del tribunal superior de justicia del estado de Veracruz-Llave

Es importante señalar que en el presente asunto cuatro ministros formularon un voto minoritario, que sostiene la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, al considerar fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplican las instancias; siendo atribución exclusiva de los tribunales de la federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el artículo 103 de la norma suprema federal.

Sin dejar de reconocer los argumentos esgrimidos por la mayoría de ministros en este polémico asunto, el que sin duda puede abrir la brecha para el desarrollo y consolidación de los sistemas de justicia constitucional local, debo decir que el problema de la delimitación competencial entre fe-

para conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos previsto en la Constitución Política de esa entidad federativa, no invade la esfera de atribuciones de los tribunales de la federación, pues aquél se limita a salvaguardar, exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local. De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de las previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.” Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI*, agosto de 2002, página: 903. Tesis: P. XXXIII/2002. Tesis aislada.

deración y estados, extraídos a partir de la Constitución general y de las particulares de los estados, no es un asunto que se resuelva a partir de criterios literales y formalistas desprendidos de los mismos textos. Para el caso que nos ocupa, me parece que no resulta claro hablar, por un lado, de que las garantías individuales establecidas a nivel federal, resultan cosas diversas de los derechos humanos consagrados en la Constitución veracruzana, y por el otro, como consecuencia de dicho razonamiento, que la sala constitucional pueda sustanciar y resolver, mediante el juicio respectivo, la tutela de dichos derechos. El argumento es muy simple.

Si bien es cierto que en el pasado, atendiendo a la labor doctrinal e interpretativa de autores y órganos judiciales norteamericanos, se llegó a afirmar que la norma suprema federal establece los derechos mínimos a favor de los gobernados, y que con base en ello las entidades federadas tienen la facultad de ampliarlos y tutelarlos, no es menos cierto que el día de hoy, inmersos en una expansión y desarrollo espectaculares de los derechos humanos en el ámbito internacional, el discurso haya cambiado, y los Estados, incluyendo México, al suscribir una serie de tratados e instrumentos sobre la materia, aparte de incorporarlos automáticamente a su derecho interno (lo que permea el ámbito espacial total de validez en el territorio mexicano, y no en una porción del mismo, como pudiera ser una entidad federativa), asumen la obligación de darles vigencia y efectividad a través de los mecanismos de tutela que juzguen convenientes.

Por tanto, lejos de resolverse el problema de la delimitación competencial, la resolución del asunto de mérito reviste mayores niveles de complejidad. En este sentido, ¿por qué no hablar de una nueva y moderna dogmática de los derechos fundamentales, cuya tutela se encuentre a cargo de tribunales federales y locales a través de un amparo evolucionado, que consagre adicionalmente a su estructura actual los procesos de hábeas data y amparo contra particulares? A este respecto, sostengo que a la luz del Estado democrático de derecho no podemos permitir una protección desigual de los derechos fundamentales, atendiendo a los niveles de competencia, pues tal y como hemos visto, el nivel de discusión de estos derechos trasciende a la esfera de los estados, puesto que se trata de una decisión del constituyente mexicano.

Por todo lo antes expuesto, estimamos que la mejor manera de articular los sistemas de defensa constitucional federal y local es a partir de refor-

mar el artículo 116 de la Constitución general, de tal suerte que se establezcan las bases y principios esenciales para que los estados diseñen mecanismos de control constitucional local de manera integral y uniforme, con una magistratura constitucional especializada,⁴⁰ con la determinación de los sujetos legitimados para acudir a ella, con la determinación del parámetro de control ejercido, con los alcances interpretativos de la jurisprudencia local, así como los contenidos que necesariamente deberán desarrollar las constituciones y el legislador ordinario local en la confección de las normas del procedimiento constitucional.

De lo contrario, la labor de los operadores jurídicos locales en la tarea de tutelar sus textos supremos seguirá a merced de los criterios interpretativos del Poder Judicial Federal, en particular de la Suprema Corte, cuando a partir de los asuntos que se le presenten decida avalar para los estados o retener para sí el control constitucional local.⁴¹

Estoy plenamente convencido de que nuestro máximo tribunal puede y debe conocer de violaciones directas a la Constitución federal, así como ejercer su facultad de atracción en los asuntos que revistan importancia y trascendencia para el país. Por el contrario, las violaciones indirectas que impliquen transgresión a las Constituciones locales o normas que de ella emanen deben tornarse en asuntos de constitucionalidad local, debiendo ser resueltas por órganos límite o de cierre estatales, de tal suerte que dichas decisiones sean definitivas e inatacables.

Falta mucho por hacer, pero en la medida en que las entidades federativas caminen guiadas por los principios que deben consagrarse en el artículo 116 de la Constitución general, y atendiendo a sus propias circunstancias, podremos hablar de Constituciones locales supremas que cuentan con su garantía jurisdiccional, fortaleciendo con ello la esencia de nuestro Estado federal.⁴²

⁴⁰ Para una exposición detallada del concepto “magistratura constitucional” me remito a las siguientes obras: Sagüés, Néstor Pedro, *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, México, Porrúa, 2004, y Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*, México, UNAM, 2005.

⁴¹ Pensemos, por ejemplo, cuando la Corte revisa actos de las legislaturas de los estados que afectan la integración de los poderes judiciales locales o de los municipios, en particular resoluciones dictadas en juicio político, destitución de ediles o designación de miembros de la judicatura.

⁴² Recordemos que ha sido muy criticado el hecho de que algunas entidades federativas han clonado modelos ajenos de control constitucional atribuidos a otros estados, ha-

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La justicia constitucional es inherente al concepto de supremacía constitucional; por tanto, en la medida en que las entidades federativas carezcan de instrumentos integrales de defensa de sus respectivas Constituciones, no tendrán una visión normativa de éstas.

Es cierto que debemos fortalecer el control constitucional local, habiendo muchos avances al respecto; sin embargo, no podemos lograrlo con tantos ejercicios desiguales. Sería deseable una reforma constitucional al artículo 116 de la Constitución general de la República, a fin de que el poder revisor establezca las bases a que se sujetarán los procesos constitucionales locales, incluyendo la conformación de sus magistraturas constitucionales. Con ello, se daría paso a un proceso integral de constitucionalización de la judicatura ordinaria.

Para efectos del control constitucional, la norma suprema debe sentar las bases para delimitar con mayor claridad la distribución de competencias entre federación y estados, evitando con ello una diversidad de criterios interpretativos a cargo del Poder Judicial de la Federación, en particular de la Suprema Corte de Justicia, avalando a favor de las entidades federadas o reteniendo para sí el referido control, así como consagrar una dogmática integral y completa de los derechos fundamentales.

El día de hoy, en aras de consolidar un verdadero Estado democrático de derecho, no se puede permitir una protección desigual de los derechos fundamentales, atendiendo a los niveles de competencia que imperan en nuestro país. El nivel de discusión de estos derechos debe reflejarse en una decisión del Constituyente nacional y no de los constituyentes estatales.

ciendo con ello un ejercicio irreflexivo, incompleto e ineficaz en el desarrollo de sus respectivos sistemas.